

Dopo il referendum costituzionale: e ora?

Primi appunti di viaggio

di Salvatore Prisco

1. È difficile essere immersi in una vicenda storica, parteciparvi pienamente e pretendere al tempo stesso di decifrarne in ogni momento il senso complessivo e di valutarne l'andamento *sine ira ac studio*: da un lato qualcosa sfuggerà sempre e dall'altro la passione civile disorienterà comunque la tendenziale neutralità dello sguardo analitico.

Per interpretare i fatti e quindi narrarli, a beneficio di chi verrà dopo di noi, occorre tuttavia sì nutrire empatia verso i suoi protagonisti – «Ogni storia è storia contemporanea», come insegna Benedetto Croce, vuol dire che non riusciremo mai a capire quello che è accaduto, se non rivivendolo in noi e ricontestualizzandolo, perché interpellati da esigenze analoghe a quelle di chi aveva già compiuto un percorso che oggi sentiamo simile al nostro al punto da volerlo rivisitare – ma è necessario anche un sufficiente grado di distacco.

In questo senso, è vero quello che sostiene Hegel, cioè che «La nottola di Minerva inizia il suo volo sul far del crepuscolo». In altri termini, abbiamo piena contezza del significato degli eventi solo quando essi si sono compiutamente dispiegati, mentre l'avvenire resta sempre nebuloso, le prognosi inevitabilmente imprecise ed esposte a mescolare i desideri dell'aruspice a previsioni quanto più possibile oggettive e scientificamente orientate.

Quanto alla storia costituzionale italiana, solo il futuro dirà con esattezza (e unicamente i posteri quindi sapranno) se il referendum costituzionale del 2016 abbia segnato o meno la fine di un lungo e travagliato viaggio, incominciato in un'altra epoca storica e in diverse circostanze, quando cioè Bettino Craxi propose al dibattito pubblico il tema della governabilità, da raggiungere attraverso la «Grande Riforma delle istituzioni» e in seguito Mario Segni, con le sue battaglie referendarie, quello dell'opzione per una legge elettorale maggioritaria che avrebbe bipartitizzato – nelle intenzioni sperate – il sistema politico e che era servente rispetto a tale obiettivo.

Questi progetti (pur diversi) erano funzionali ad individuare le linee portanti di una «democrazia di investitura del *leader*», mentre «la Repubblica dei partiti» – per usare la bella formula di Pietro Scoppola – già scricchiolava e quindi rovinò dietro gli assalti della magistratura requirente a Tangentopoli.

Molti anni dopo siamo dunque alla restaurazione? La transizione italiana verso istituzioni più moderne (come definita e perseguita da chi ci aveva creduto) si chiude tornando al punto di partenza, come nel gioco dell'oca, cioè alla conferma del DNA nazionale fatto di proporzionalismo elettorale, multipartitismo estremo e governi di necessaria coalizione, archiviando cioè le istanze che condurrebbero a formare partiti a vocazione maggioritaria, tra cui individuare la sera stessa delle elezioni politiche un sicuro vincitore (tale perché aiutato da un premio di governabilità, che ne sleghi le mani dalla necessità di alleanze preventive e successive) e sorregga Esecutivi di legislatura?

Di sicuro, dopo ben due esperienze negative, sembra ormai tramontata l'ipotesi alternativa tra le due di cui all'art. 138 della Costituzione, quella cioè di approvare a maggioranza assoluta dei

componenti, in seconda deliberazione di ciascuna Camera, vaste riforme della Carta fondamentale, riservandosi di sottoporre a un referendum da richiedere ritualmente la conferma del testo approvato.

Resterà pertanto *di fatto* e per lungo tempo prevedibilmente praticabile d'ora in poi la sola ipotesi principale di procedere a revisioni costituzionali con un largo accordo parlamentare, che regga per tutto il corso del lungo e rinforzato procedimento previsto, in modo da approdare a finali deliberazioni con la sicurezza dei 2/3 dei voti favorevoli dei componenti delle Assemblee.

2. Da quanto abbiamo visto accadere ne viene altresì scoraggiato il ricorso futuro al tema della riforma costituzionale come contenuto di un programma governativo e risorsa spendibile quindi come cuore di un indirizzo politico contingente, a favore della stabilizzazione delle istituzioni sì, ma anche ed *in primis* del Governo in carica.

La sconfitta nel 1834 della corona britannica, sostenitrice di un nuovo governo *tory* presieduto da Peel contro il dimissionario governo *whig* presieduto da Lord Melbourne e la successiva vittoria elettorale, dopo lo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni, ancora dei *whigs*; la dimissioni rassegnate dal Presidente della Terza Repubblica francese, il generale personalmente monarchico Mac-Mahon, che nel 1877 sfidò la maggioranza repubblicana dell'Assemblea Nazionale che sosteneva il gabinetto Simon e la fece sciogliere da un Primo Ministro di sua fiducia, per ritrovarsi poi una maggioranza di analogo orientamento e venire perciò costretto a “se demettre”, per non volere “se soumettre”, come disse in quel momento Léon Gambetta; in tempi più vicini a noi gli errati calcoli in Francia di De Gaulle nel 1969, che aveva indetto un referendum, da lui sostenuto come un voto di fiducia o sfiducia alla sua persona, in ordine – anche qui, ironia della ripetizione storica – alla riforma del Senato e alla regionalizzazione dell'ordinamento, nonché di Chirac nel 2005 sull'adesione nazionale al progetto di Costituzione europea e le dimissioni di Cameron innanzitutto da *premier* e poco dopo anche da membro dei Comuni dopo il referendum intorno alla *Brexit*.

Ecco molti precedenti comparati, pur di diverso tenore e contesto storico, che sconsigliano dall'aprire il vaso di Pandora ove non si sappia dominarlo, dall'evocare cioè con eccesso di disinvoltura e in chiave plebiscitaria l'appello al popolo, quando non si sia inequivocabilmente sicuri della risposta e sono altresì la dimostrazione che chi tocca maldestramente i fili della Seconda Camera muore.

Avevano in realtà ragione – ed erano più di uno – coloro che, già prima della celebrazione del referendum costituzionale, notavano un clamoroso difetto tattico nella condotta del Presidente del Consiglio italiano all'epoca in carica, in seguito ammesso da lui stesso. Per descriverlo con le parole di Eric Josefsz (*Internazionale*, 10 ottobre 2016): «Renzi ha commesso un errore politico. Come De Gaulle nel 1968 (*in realtà nel 1969*, n.d.r.), ha detto che in caso di sconfitta lascerà la politica. Per depotenziare la coalizione degli oppositori intorno al no avrebbe dovuto scegliere una soluzione opposta: annunciare durante la campagna referendaria le sue dimissioni e la convocazione di elezioni anticipate in caso di vittoria del sì. Con regole nuove, nuova redistribuzione del gioco politico».

3. Se è dunque immaginabile che il futuro porterà all'approvazione delle riforme costituzionali ritenute di volta in volta necessarie solo a seguito del maturare di un largo accordo parlamentare (ed è un peccato che l'avvelenamento della contesa e la forzata confluenza di più oggetti in un

unico testo non abbiano consentito al corpo elettorale almeno di liberarsi del Cnel, di rafforzare i poteri del Governo in Parlamento, di costituzionalizzare in modo più stringente i presupposti dei decreti-legge), la contingenza immediata porta ora a dovere schivare il primo scoglio che immediatamente si presenta, cioè alla necessità di confezionare due leggi elettorali coerenti per i diversi rami della Camere, uno dei quali risorto da uno stato pre-agonico quando già se ne preparava (secondo molti) il funerale per intervenuto atto auto-lesivo.

È in verità singolare che la rappresentanza politica non riesca da tempo a provvedere da sola alle regole per distribuire le carte (*rectius* : i seggi) sul tavolo dei giocatori, preferendo attribuire il compito di fissare i principi della materia ad un arbitro esterno come la Corte Costituzionale. L'autorizzata – ancorché non meno grave – invasione di campo di quest'ultima in una tipica *political question* (una reiterazione o una ambigua recidiva, in realtà, se si pensa che per fare passare una dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale della precedente legge, intervenuta ad elezioni già concluse, la sentenza 1/2014 ha dovuto dare ingresso a una *lis ficta*, mettendo tra parentesi il requisito della rilevanza e quindi la necessaria incidentalità dell'eccezione al riguardo sollevata) si sarebbe addirittura stabilizzata, se, a seguito dell'approvazione del referendum, fosse entrata in vigore la possibilità – riconosciuta dall'introducendo secondo comma del nuovo art. 73 – di un sindacato anticipato rispetto all'entrata in vigore della legge, su ricorso di un quarto dei deputati e di un terzo dei senatori, a legge appena approvata, ma non ancora promulgata.

Questa nota è scritta a più di un mese di distanza dall'attesa pronuncia della Consulta, essendo la camera di consiglio in proposito fissata per il 24 gennaio 2017. Non è perciò dato sapere se in quella sede si opterà per una decisione di inammissibilità (ma, se si è nel recente passato entrati nel merito ad elezioni – come si diceva – già archiviate, è difficile non ammettere che si possa farlo anche con riferimento ad una legge non ancora applicata) e quali fra le eccezioni pendenti saranno, in ipotesi, discusse e accolte, nonché in quale misura.

A prescindere da valutazioni di legittimità costituzionale, peraltro – nella partita tra governabilità e rappresentanza sarebbe invero un ottimo risultato quello che tendesse al pareggio – il c. d. *Italicum* (cioè la l. 52/2015 per la sola Camera dei Deputati) non “fotografa” più la realtà costituzionale (per la persistenza del Senato della Repubblica) e quella politica multipolare del Paese: il ballottaggio senza soglia di accesso minima rischierebbe di consegnarlo a una forza di scarsa consistenza affermatasi in volata al secondo turno e il fatto che il secondo “tempo” (per dire così) della gara non sia aperto alle prime tre forze più suffragate al primo turno farebbe dipendere l'esito della contesa proprio dagli interessi e dalle alleanze – criptiche, essendo espressamente vietato ogni apparentamento palese – del “terzo escluso”.

Queste valutazioni hanno dunque rilanciato il dibattito sul ritorno ad uno schema che rassomigli al c. d. *Mattarellum* (cioè alle leggi 276 e 277 /1993 che ressero fino al 2005 l'elezione di Camera dei Deputati e Senato della Repubblica), con una coesistenza tra sistema maggioritario uninominale e liste proporzionali, collegio per collegio.

La perplessità, peraltro di buon senso, manifestata dalla pur fertile fantasia ingegneristica in materia di Roberto D'Alimonte (*Proporzionale con premio di governabilità/ Il padre dell'Italicum: ballottaggio ormai defunto*, intervista di Paolo Mainiero, *Il Mattino* di Napoli, domenica 18 dicembre 2016) è che questa soluzione troverebbe le resistenze del Movimento Cinque Stelle, sfornito di una solida classe dirigente locale da schierare a sostegno dei suoi

candidati in ogni collegio e anche di Forza Italia, costretta ad un'unione al tempo stesso competitiva con la Lega Nord, cioè ad una convivenza ormai avvertita da entrambe le parti contraenti come costringitiva e di (s)comodo. Nemmeno il Partito Democratico, peraltro, si trova oggi nella condizione di assicurare *tout court* il sostegno compatto ad un ipotetico candidato di collegio, essendo all'evidenza percorso da linee di conflitto interno di carattere personalistico e quanto all'orizzonte strategico tra gli esponenti delle diverse aree o correnti.

4. Come che sia e in attesa di leggere la sentenza dei giudici della Consulta, questo primo sguardo di orizzonte sul futuro prevedibile delle nostre istituzioni costituzionali porta a ritenere che, nella situazione presente, si riaprano giocoforza spazi di influenza e di manovra per la Presidenza della Repubblica.

Nonostante lo stile fin qui "einaudiano", dunque assai discreto nel rapporto diretto con l'opinione pubblica, del Presidente Mattarella, nulla può infatti portare ad escludere che future difficoltà di tenuta o di composizione della coalizione di governo (posto che quello attuale è per pressoché generale convinzione nato con una salute cagionevole e un'aspettativa di vita non lunga) non costringano il Capo dello Stato, pur se in ipotesi recalcitrante, a dovere riaprire i mantici della fisarmonica in cui l'istituto presidenziale si sostanzia – secondo la definizione di Giuliano Amato – nel nostro modello di parlamentarismo.

Anche sotto quest'aspetto i precedenti esistono e il più vicino tra essi è stato determinato dalle emergenze con le quali è stata costretta a confrontarsi la presidenza Napolitano, anche per dovere egli essere il parafulmine di ulteriori turbolenze dei mercati e delle richieste di stabilità dei Paesi alleati.

Fintantoché la *premiership* è rimasta salda, come negli anni più recenti, il Presidente della Repubblica in carica ha invero potuto saggiamente mantenere un profilo riservato e consigliare pertanto dietro le quinte, secondo quanto gli imponevano del resto il carattere e una molto esperta ed avveduta cultura costituzionale.

In presenza, invece, di una rinnovata debolezza di guida politica (del resto tipica della nostra risalente tradizione in merito), ovvero dell'emergere di pretese populistiche che si spingano a rivendicare la guida del Governo, le circostanze potrebbero richiederli una esposizione più evidente, anche a tutela degli impegni assunti con l'Europa e che talune piattaforme programmatiche mettono in discussione.